

Приведенные примеры, по нашему мнению, свидетельствуют о необходимости философского анализа современных политических процессов. Марксистская философия, являясь вполне добропорядочной методологической конструкцией [5], в настоящий момент исчерпала себя, не оказывает плодотворного воздействия на гуманитарное знание, оставляет за бортом социального анализа огромное количество фактов общественной жизни. Формационный подход безжизненно-схематичен, он сглаживает живой исторический процесс, выводя многообразие форм человеческого существования из характера определенной общественной формации. Но самый большой его минус — дегуманистичность, проистекающая из стремления оперировать большими объемами (государство, нация, класс), что оставляет в стороне конкретного человека и небольшую социальную группу. Современное же политологическое знание требует антропологичности и антропоцентричности. Разумеется, речь идет не просто о развитии политологической антропологии как одной из дисциплин в рамках комплекса политологического знания, но о том факте, что в современном политическом знании особую значимость приобретает принцип личностной неповторимости, неповторимости цивилизационных и культурных типов.

В центре политологии будущего должна стоять свободная личность, а не социальная функция. Эта политология меньше всего должна быть озабочена конструированием оправдывающих власть идеологем; ее основная цель — защита личности от воздействия манипуляторов, которые путем создания политических мифов, гипнотической риторики и иных средств пытаются полностью погрузить человека в «вечное настоящее», заставив его существовать в замкнутом времени спектакля и утратить свою свободу. Гуманистически ориентированная политология — это то, что учит самостоятельно мыслить и исходить из универсальных смыслов жизненного мира человека.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Блох Э. Принцип надежды // Утопия и утопическое мышление. М., 1991. С. 51-59.
2. Власть и оппозиция. Российский политический процесс XX столетия // Российская политическая энциклопедия. М., 1995.
3. Вышеславцев Б. П. Философская нищета марксизма // Вышеславцев Б. П. Сочинения. М., 1995. С. 15-180.
4. Зиновьев А. А. Коммунизм как реальность. М., 1994.
5. Ильин В. В. Политология. М., 2001.
6. Маслов Д. В. Процессы распада советской системы: вопросы методологии исследования // Россия в условиях трансформаций: Историко-политологический семинар. Вып. 18-19. М., 2002. С. 6-18.
7. Штраус Л. Введение в политическую философию. М., 2000.

*Михаил Геннадьевич АГАПОВ —  
старший преподаватель кафедры  
новой истории и международных  
отношений факультета истории  
и политических наук*

УДК 93

## **БОРЬБА ЗА ПРИНЯТИЕ КОНСТИТУЦИИ В ИЗРАИЛЕ**

*АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются основные этапы борьбы за принятие конституции в Израиле с 1948 года до конца 1990-х годов.*

*This article discusses the main stages of struggle for constitution in Israel from 1948 till the end 1990-s.*

Нужна ли современному демократическому государству конституция? Этот вопрос по сей день является главным в полемике сторонников и противников принятия конституции в Израиле. Опыт израильской демократии в этом отношении не уникален, однако чрезвычайно интересен с точки зрения изучения современных политических процессов.

Решение об образовании еврейского национального государства в Палестине (наряду с арабским национальным государством и интернациональной зоной Иерусалима) было принято Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1947 г. В оформившей это решение резолюции 181/II указывалось, что «учредительное собрание каждого государства — еврейского и арабского — должно ввести демократическую конституцию» [1]. Там же перечислялись ее основные принципы: всеобщее избирательное право, выборные органы законодательной власти, подчиненные им органы исполнительной власти, гарантии равноправия в гражданской, политической, экономической и религиозной сферах [2]. Обязательство принять конституцию было подтверждено израильской Декларацией независимости, провозглашенной 14 мая 1948 г. за несколько часов до истечения срока действия британского мандата на Палестину. В Декларации указывалось: «Мы постановляем, что с момента окончания действия мандата этой ночью и до формирования органов власти государства, избранных и сформированных в соответствии с конституцией, которая будет введена Учредительным собранием, выбранным не позднее 1 октября 1948 г., Народный совет будет действовать как Временный государственный совет» [3]. В отличие от резолюции ООН 181/II Декларация независимости была чисто израильским документом, ее подписали представители всех главных партий и течений еврейской общины в Палестине: Рабочая партия (МАПАЙ), Объединенная рабочая партия (МАПАМ), Общие сионисты, ревизионисты (будущая Херут), Израильская коммунистическая партия (МАКИ), национально-религиозные (Мизрахи) и ортодоксально-религиозные (Агудат Исраэль) партии.

В соответствии с резолюцией ООН 181/II и Декларацией независимости Израиля Временный государственный совет сформировал специальную комиссию по вопросам конституции, права и судопроизводства под председательством доктора З. Вархафтига. В нее вошли представители всех партий, участвовавших в подписании Декларации независимости. Глава Временного правительства Израиля Д. Бен-Гурион заявил, что цель комиссии — «Разработать проект конституции для будущего парламента» [4]. На начальном этапе работы комиссии между ее членами существовало принципиальное согласие относительно необходимости конституции, однако по мере приближения выборов в Учредительное собрание, назначенных на 25 января 1949 г., стали обнаруживаться и разногласия. Большинство членов комиссии полагали, что Учредительное собрание должно принять конституцию и самораспуститься после ее утверждения. В противоположность этому меньшинство (и председатель в том числе) предлагало не обязывать Учредительное собрание утверждать конституцию. Более того, вопреки положениям Декларации независимости, предполагалось, что Учредительное собрание продолжит свою деятельность наряду с Временным государственным советом вплоть до выборов первого парламента.

Несмотря на то что, по выражению Г. Сакера, «накануне выборов 25 января 1949 г. не было сомнения в том, что еврейское население Израиля в не меньшей степени, чем авторы резолюции ООН 181/II и Декларации независимости, ждет принятия конституции — хотя бы потому что это стало правилом у народов, получивших независимость после 1945 г.» [5], именно предложение меньшинства получило поддержку Д. Бен-Гуриона и большей части Временного государственного совета. Специальным постановлением Временного правительства, принятым накануне выборов, объявлялось, что Временный государственный совет распустится с выборами Учредительного собрания и что «Учредительное собрание будет обладать полномо-

чиями, возложенными законом на Временный государственный совет». Таким образом, вопреки Декларации независимости, Учредительное собрание, еще до того как было избрано, фактически превратилось в парламент, также обладающий учредительными полномочиями [6]. Одновременно с созывом Учредительного собрания был принят Закон о переходном периоде, в первом параграфе которого говорилось: «Законодательное собрание Государства Израиль будет именоваться «Кнесет». Учредительное собрание будет называться Кнесетом 1-го созыва». Члены Кнесета М. Бегин [7] (Херут) и М. Вильнер [8] (МАКИ) пытались собрать большинство и добиться включения в Закон о переходном периоде параграфа, обязывающего Кнесет учредить конституцию, однако потерпели неудачу.

Примерно в течение года — с мая 1949 по июнь 1950 — в Кнесете 1-го созыва продолжались бурные споры между сторонниками и противниками конституции. Лагерь сторонников конституции включал одновременно левые (МАПАМ, МАКИ), центристские (Общих сионистов) и правые (Херут) партии. В лагере противников находилась лево-центристская МАПАЙ, которая тогда была ведущей политической силой, и Объединенный религиозный фронт (ОРФ), включавший в себя все религиозные партии, представленные в Кнесете.

Сторонники принятия конституции выдвигали в пользу своей позиции следующие доводы:

— конституция необходима для обеспечения гарантий прав граждан, защиты меньшинств и ограничения законодательной и исполнительной власти («власти большинства»), т. е. конституция — это обязательный атрибут демократического правового государства («в Великобритании конституция *de facto* существует»);

— конституция необходима каждому государству как своего рода «устав», система правил, определяющих «содержание и принципы, по которым люди готовы строить совместную жизнь», т. е. конституция — это основа законодательства, «опорный столб для всей системы законов», ее принятие исключит возможность произвольного законодательства, опирающегося на случайное парламентское большинство;

— конституция необходима как «форма выражения общей воли», «символ символов народа», выражение «братства, порядка и высокого предназначения во внутренней жизни государства и «суверенитета и независимости народа» с внешней точки зрения», т. е. конституция — это важнейший фактор объединения и сплочения народа (в качестве примера в данном случае приводилась Конституция США), тем более она необходима для государства, абсорбирующего эмигрантов, чтобы «каждый репатриант, прибывающий в Израиль почувствовал себя гражданином»;

— конституция необходима как средство обучения и воспитания еврейского народа, у представителей которого в диаспоре вследствие жестоких преследований и дискриминации развился враждебный подход к конституции как таковой, таким образом, конституция представлялась идеальным средством «обучения народа и представителей власти нашему закону»;

— все новые государства и режимы, возникшие после мировых войн, вводили у себя конституции — «это приговор всех народов: конституция необходима».

Противники принятия конституции приводили следующие контраргументы:

— конституция не гарантирует сама по себе соблюдения демократических свобод: есть страны, в которых, несмотря на наличие конституции, существовали диктаторские режимы. Следовательно, сохранение принципов закона и демократии зависит не от конституции, а от «сознания и уровня политической культуры народа»;

— конституция не означает автоматической защищенности личности и ее свобод, т. к. в каждой конституции так или иначе есть статьи, позволяющие правительству в особых случаях ограничивать свободу личности;

— конституция является не только излишней («законы, обязательные для исполнения, лучше реализуют практическую часть конституции»), но и опасной, т. к. мо-

жет привести к серьезным спорам в обществе и государственном аппарате относительно правильного толкования «общих принципов», ограничить суверенитет парламента и понизить статус обычных законов;

— конституция по определению должна однозначно ответить на вопросы, по которым в израильском обществе не было консенсуса (например, светский или теократический характер государства), таким образом, принятие конституции может стать причиной «очень большого пожара, войны религиозной и идейной»;

— конституции не являются средством воспитания, поскольку все самые «полные и совершенные» конституции не предотвратили мировых ужасов (мировые войны, Холокост).

Следует отметить, что в полемике по вопросу о конституции стороны руководствовались и сугубо прагматическими соображениями. Лагерь сторонников конституции представлял собой созданную специально по этому поводу коалицию, состоящую из левых (МАПАМ, МАКИ), центристских (Общих сионистов) и правых (Херут) партий. Все эти партии были партиями меньшинства, они выступали в поддержку конституции, чтобы предотвратить возможные попытки правительственной коалиции большинства злоупотребить созданным положением с помощью обычного законодательства. При этом правых беспокоила бюрократизация социалистического режима, а левых — религиозное и «правое» законодательство. Кроме того, оппозиция подозревала Д. Бен-Гуриона в авторитаризме.

Представители ОРФ первоначально выступали за принятие конституции, которая, по их мнению, должна была закрепить соглашение 1947 г. о статус-кво во взаимоотношениях между религией и государством [9]. Однако когда религиозные политики убедились, что Д. Бен-Гурион готов ответить положительно на значительную часть их требований по вопросам религии, они перестали поддерживать принятие конституции. Отход Д. Бен-Гуриона от поддержки конституционных проектов был также связан с изменением положения его партии в широком политическом спектре. МАПАИ стала крупнейшей партией в Кнесете и могла превратить свое большинство из доминирующего в абсолютное посредством изменения избирательной системы. Принятие конституции препятствовало бы этому. Кроме того, учреждение конституции могло подорвать сотрудничество МАПАИ с ОРФ («исторический союз»), на который опирался Д. Бен-Гурион.

По окончании длительных дебатов в связи с вопросом о конституции Кнесету было представлено три проекта решения:

1. Предложение 37 членов Кнесета от фракций МАПАМ, Херут и Общих сионистов:

«Кнесет поручает комиссии по вопросам конституции, права и судопроизводства подготовить конституцию государства и представить ее Кнесету 1-го созыва. Срок окончания работы комиссии будет определен Кнесетом».

2. Предложение ОРФ:

«Основы власти и разделение полномочий властных учреждений, гарантии прав гражданина и его обязанностей будут осуществляться в соответствии с основными законами».

3. Предложение депутата Кнесета Изхара Харари (Прогрессивная партия):

«Кнесет 1-го созыва постановляет поручить комиссии по вопросам конституции, права и судопроизводства подготовку проекта конституции государства. Конституция будет построена таким образом, чтобы каждый ее раздел представлял собой основной закон. Разделы будут передаваться Кнесету по мере завершения работы комиссии, после чего должны быть включены в конституцию государства».

В ходе голосования на пленарном заседании Кнесета 13 июня 1950 г. 50 депутатов Кнесета поддержали предложение Харари, 39 — предложения тридцати семи, 13 — предложения ОРФ. Фракции правящей коалиции голосовали за предложения

Харари или ОРФ, все оппозиционные фракции — за предложение тридцати семи. Отклонение предложения тридцати семи стало поражением тех, кто считал, что Кнесет 1-го созыва, избранный как Учредительное собрание, должен принять конституцию. Провал предложения ОРФ свидетельствовал о том, что большинство Кнесета отказывается голосовать за решение, не содержащее даже упоминания о конституции и возможности ее принятия в будущем. Предложение Харари было, таким образом, компромиссом между предложениями тридцати семи и позицией ОРФ. В конечном итоге, решение Харари обязывало учредить конституцию, согласно ему Учредительное собрание и после его переименования в Кнесет 1-го созыва продолжало оставаться «первичной учредительной властью», полномочной учредить конституцию государства. Кнесет 1-го созыва завершил свою работу в 1951 г., не приняв ни одного основного закона. Учредительная функция перешла к Кнесетам следующих созывов.

Первый основной закон был принят в Израиле только в 1958 г. (Основной закон о Кнесете). Затем было принято еще 10 основных законов (важнейшие из них — Основной закон о правительстве (1968 г., новая редакция 1992 г.), Основной закон об армии (1976 г.), Основной закон о свободе деятельности (1992 г., новая редакция 1994 г.), Основной закон о достоинстве человека и его свободе (1992 г.), некоторые статьи последнего не введены в действие). Принятие основных законов не отличается, по существу, от принятия «обычных». Изменения основных законов (кроме нескольких так называемых защищенных статей) также производятся в ходе обычной законодательной процедуры. Более того, до объединения в конституцию основные законы не имеют какого-либо юридического преимущества над другими законами. Но даже при этом в основных законах Израиля до сих пор не закреплены основные гражданские права, такие как свобода вероисповедания и отправления культов, свобода слова и печати, свобода демонстраций и забастовок, свобода от произвольного ареста и свобода союзов. В то же время не только гражданские права, но и другие серьезные вопросы, которые обычно закрепляются в конституции, регулируются в Израиле только обычным законодательством (Закон о равноправии женщин (1950 г.), Закон о государственном образовании (1953 г.), Закон о партиях (1992 г.) и др.).

Конституционная «слабость» основных законов заставляла сторонников конституции искать другие пути ее принятия. В 1970-е гг. в Кнесет время от времени представлялись проекты закона, призванного превратить Декларацию независимости в конституцию. Во время работы Кнесета 8-го созыва депутат Э. Римелт (Прогрессивный блок) предлагал принять Основной (общий) закон о государстве, который бы соответствовал принципам Декларации независимости — в ней провозглашались основные гражданские свободы — и предоставлял им конституционную силу. Министр юстиции Х. Цадок (Партия труда) отверг это предложение, утверждая, что оно является «демонстративным», а не «нормативным» (устанавливающим правила поведения). Во время работы Кнесета 10-го созыва депутат М. Виршувский (Шинуй [10]) представил проект закона, по которому каждый закон, противоречащий принципам Декларации независимости, должен быть признан недействительным. Исключение мог составить закон, принятый большинством в 90 голосов депутатов Кнесета. Предложение М. Виршувского было отклонено, как и все другие попытки прямо или косвенно представить Декларацию независимости в качестве конституции или основного закона.

Новый этап борьбы за принятие конституции в Израиле пришелся на конец 1980-х гг. В 1987 г. группа профессоров права Тель-Авивского университета во главе с деканом юридического факультета У. Райхманом опубликовала проект конституции, который предполагал закрепление в будущей относительно жесткой конституции традиционных либерально-демократических свобод (слова, совести, собраний и организаций и т. д.), изменение избирательной системы (введение пропорционально-окружной системы и прямых выборов главы правительства), ус-

тановление президентско-парламентской формы правления, создание Конституционного суда и введение судебного контроля. Таким образом, проект предусматривал серьезные изменения в характере режима и в методах контроля над центральной властью.

Инициатива группы У. Райхмана возродила принципиальный спор о необходимости конституции, ее содержании и возможности ее принятия. Она вызвала отклики в правительственных кругах и бурные дискуссии в обществе. Проект конституции поддержали президент Израиля Х. Герцог, премьер И. Шамир, президент Верховного суда М. Шамгар, а также некоторые главы местной администрации. В то же время проект конституции вызвал возражения со стороны религиозных кругов, не без основания опасавшихся, что принятие конституции приведет к отмене религиозного законодательства. Кроме того, по мнению юристов правой Национальной Религиозной партии (МАФДАЛ), конституция противоречила идее возрождения Израиля как еврейского национального государства, так как в ней нет никакого еврейского своеобразия. Определенные либеральные круги критиковали проект конституции за игнорирование положения на «контролируемых территориях» [11] и возможность дискриминации арабского меньшинства в стране на основе некоторых ее статей. Другие опасались, что прямые выборы главы правительства сделают возможным избрание «демагога от безопасности», усилят популистскую тенденцию и тем самым подвергнут опасности само существование израильской демократии.

Итогом борьбы за принятие конституции стал пересмотр Основного закона о правительстве (1992 г.), предусматривающего в новой редакции прямые выборы главы правительства. Широкую общественную поддержку получили предложения об изменениях системы выборов в Кнессет. Напротив, предложения, касающиеся прав человека в вопросах взаимоотношения религии и государства, не получили необходимой поддержки в аппарате власти и в широких кругах общественности.

Принятия Основного закона о свободе деятельности (1992; вторая редакция — 1994) и Основного закона о достоинстве человека и его свободе (1992) было расценено одними — как «конституционная революция», другими — как «ухудшение положения». Иные утверждали, что «конституционной революции не было, ее никто не проводил». Учитывая аргументы сторон, можно сделать вывод, что принятие указанных законов тем не менее способствовало продвижению конституционного законодательства, так как:

— во-первых, в принципе появилось два новых Основных закона, т. е. был сделан важный шаг в сторону развития свода Основных законов страны;

— во-вторых, Основной закон о свободе деятельности (1994 г.) и Основной закон о достоинстве человека и его свободе (1992 г.) были первыми Основными законами, так или иначе посвященными некоторым гражданским правам и свободам.

Значение новых Основных законов в продвижении конституционного законодательства в Израиле состояло, скорее, не столько в их номинальном содержании (охватывающем далеко не все права и свободы), сколько в закреплённых в них принципах, таких как:

— принцип преимущества Основного закона над любым обычным законом по праву приоритета Кнессета в качестве *учредительной власти* над Кнессетом в качестве *власти законодательной*;

— принцип возможности нарушения Основных законов только по закону, «соответствующему системе ценностей Государства Израиль как еврейского и демократического государства».

В условиях достаточно сложных отношений между светскими и религиозными кругами в Израиле, а также постоянной проблемы «контролируемых территорий» принятие Основного закона о свободе деятельности и Основного закона о достоинстве человека и его свободе обозначило новый, по выражению самих израильтян,

«партизанский» путь конституционного законодательства. Непрерывающаяся на протяжении всей истории Израиля борьба за принятие конституции свидетельствует, что рано или поздно она будет принята, однако вряд ли это произойдет раньше чем будут решены основные проблемы израильского общества и ближневосточного мирового урегулирования.

#### ЛИТЕРАТУРА И ПРИМЕЧАНИЯ

1. United Nations Resolutions on Palestine and the Arab-Israeli Conflict 1947–1974. Ed. George J. Tomeh. The Institute for Palestine Studies. Beirut, 1975. P. 4.
2. Ibid.
3. Декларация независимости Государства Израиль. Иерусалим, 1993. С. 8.
4. Цидон А. Палата депутатов: Указатель пути Кнесета в законодательстве и управлении. Тель-Авив, 1971. С. 12.
5. Сакер Говард М. История Израиля. От Войны за независимость до Шестидневной войны. Иерусалим: Библиотека алия, 1995. Т. 3. С. 13.
6. Нойбергер Б. Проблема конституции в Израиле. Тель-Авив: Изд-во Открытого университета Израиля, 1997. С. 46.
7. Менахем Бегин (1913–1992) — лидер созданного после образования Израиля движения Херут («Свобода»), депутат Кнесетов всех созывов, начиная с 1-го. Лидер правой оппозиции. В 1977–1983 гг. — премьер-министр Израиля.
8. Меир Вильнер (Ковнер) (р. 1918 г.) — лидер Коммунистической партии Израиля (МАКИ), затем — Нового коммунистического списка (РАКАХ). Депутат Кнесетов 1–12 созывов.
9. Соглашение о статус-кво во взаимоотношениях между религией и государством в Израиле 1947 г. предусматривает право раввина принимать решения по некоторым вопросам брачно-семейных отношений, питания и образования. Б. Нойбергер. Религиозные, национальные и этнические противоречия в политической жизни Израиля // Восток. 1995. № 6. С. 17.
10. Шинуй («Изменение») — лево-центристская партия, образованная после Октябрьской войны 1973 г. профессором права Тель-Авивского университета А. Рубинштейном. В качестве главных своих задач партия выдвигала борьбу за гражданские права, изменение системы выборов и всей политической системы Израиля, урегулирование ближневосточного конфликта по принципу «мир в обмен на территорию».
11. «Контролируемые территории» — территории Западного берега р. Иордан и Сектора Газа, оккупированные Израилем в ходе Июньской (Шестидневной) войны 1967 г.

